

# LES NACIONS UNIDES EN LA PERSPECTIVA DELS ANYS NORANTA

Elvira Sánchez\*

L'Organització de les Nacions Unides (ONU), malgrat els grans principis que representa, ha estat objecte de polèmica des dels seus orígens; no obstant, en els darrers anys, ha rebut un nou impuls que fa pensar en el seu relleu com a organisme internacional efectivament preocupat per la seguretat col·lectiva i per la promoció de certs valors universals —el progrés econòmic i social— compartits, en teoria, per la gran majoria de països del Món. Les crítiques sobre el seu funcionament en anteriors dècades no solament es mantenen, sinó que s'han aguditzat degut a un seguit de factors que revisarem en aquest article.

## Les Nacions Unides durant la Guerra Freda

Les dues funcions bàsiques de l'ONU des de la seva creació el 1945 han estat la de preservar la pau i la de promoure el progrés econòmic i social. Ja sabem, però, que el compliment d'aquests grans objectius no fou possible en les darreres dècades, degut a l'enfrontament entre les superpotències i els seus blocs respectius, fet que va provocar una situació de «punt mort» al si de l'organització i amb especial referència al Consell de Seguretat.

A causa de la seva composició —quinze membres a partir de 1965, cinc dels quals són permanents i poden exercir el «dret de vet» (principi d'unanimitat de les grans potències)—, l'actuació del Consell de Seguretat va quedar reduïda a la reproducció dels enfrontaments entre els dos grans blocs polític-militars i el seu funcionament bloquejat fins a la dècada actual. Algunes opcions, ja manifestades durant la dècada dels seixanta, en el sentit d'ampliar el nombre de membres permanents de cinc a set, no van prosperar per culpa de la manca d'entesa entre els grans països representats al Consell.

Aquesta manca d'entesa mai va fer possible, per exemple, la creació d'un comandament militar, previst a la Carta de les Nacions Unides, amb l'objectiu de disposar efectivament d'unes

forces de manteniment de la pau controlades per l'organització.

Però els factors anomenats no constitueixen l'única causa per explicar «l'oblit» de l'organisme durant gairebé quatre dècades. L'ONU va ser pensada com a organització aglutinadora d'un cert nombre de països (no tants com ara) i en un context d'entesa entre les grans potències de l'època (la gran aliança contra el feixisme i el nazisme de la Segona Guerra Mundial). Per tant, l'espectacular increment d'actors durant els anys cinquanta i seixanta, producte de la descolonització i posterior independència de molts països de l'Àfrica i l'Àsia, havia d'afectar necessàriament la mecànica de funcionament de l'organització i el mapa mundial dissenyat pels seus creadors, portant a l'organització a un clivatge entre el màxim òrgan decisiu en matèria de seguretat, el Consell de caràcter oligopolístic, i la resta d'organismes, particularment l'Assemblea, on la representació és més democràtica en termes de vot.

## Dos exemples de crisi durant la Guerra Freda

Les dues grans accions de les Nacions Unides durant la Guerra Freda, amb l'objectiu de restablir la pau en greus conflictes armats, no tan sols no van assolir el seus objectius sinó que van ser objecte de grans crítiques per

part d'amplis sectors de la comunitat internacional. La primera, la crisi de Corea, representa el cas extrem del mal funcionament del Consell de Seguretat. La segona, la crisi del Congo, va posar en evidència diferents criteris d'ordenació regional per part, d'una banda, de les grans potències i, de l'altra, dels nous països descolonitzats.

En primer lloc, la llum verda donada pel Consell de Seguretat a l'ús de la força per part d'Estat Units al conflicte entre Corea del Nord i Corea del Sud va significar que una gran potència podia manipular, pels seus propis interessos, l'òrgan més important de l'ONU. Deixant de banda les explicacions que van fer possible aquest fet (l'absència temporal de la Unió Soviètica, que reivindicava la representació de la Xina continental —República Popular Xinesa— al si del Consell, i no la de la Xina insular —la posterior Taiwan—), es va veure que el Consell de Seguretat podia arribar a convertir-se en un òrgan susceptible de ser utilitzat pels interessos dels «grans» i explicitar l'enfrontament bipolar.

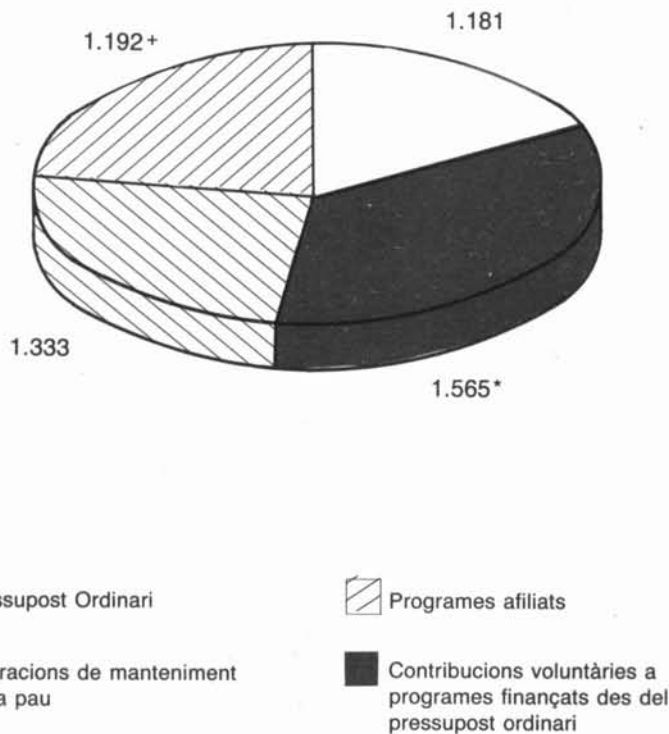
En segon lloc, la coneguda intervenció militar, propiciada pel Consell de Seguretat, al conflicte del Congo als anys seixanta, va posar en evidència que el model de seguretat col·lectiva propiciat per les Nacions Unides potenciava un cert tipus d'ordre polític que podia entrar en contradicció amb nous models perseguits per països recentment descolonitzats. De fet, la presència de forces internacionals auspiciada per les Nacions Unides al Congo va ser criticada pels nous països, que l'entien com instrument dels interessos neocolonialistes de Bèlgica i dels Estats Units.

## La promoció del progrés econòmic i social durant la Guerra Freda

L'altre gran objectiu de les Nacions Unides des de la seva creació al 1945 va convertir-se en una paradoxa addi-

## Pressupost de l'ONU de 1992 (en milions de dòlars)

L'informe d'aquest pressupost no incou aquestes Agències Especialitzades: UPU, AIEA, OMI, OMM, UIT, ONUDI, OMPI, OMS, OACI, FAO, OIT, PAM i UNESCO.



\* Inclou l'ACNUR, el PNUMA i els programes de cooperació tècnica.

+ Inclou el PNUD, la UNICEF i el FNUAP.

Font: *Financing an effective United Nations: a report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*. Ford Foundation, 1993.

teix any, el va tornar a retallar fins el 50%, provocant un col·lapse financer a l'ONU.

## Les Nacions Unides i el «Nou Ordre Internacional»

A principis dels anys noranta, els canvis en la relació entre les dues superpotències i la superació de la divisió entre l'Est i l'Oest a Europa van propiciar la fi del bipolarisme i l'entrada en una nova dinàmica en les relacions internacionals. Aquests canvis també han tingut el seu efecte en el conjunt de l'ONU a diferents nivells: increment del nombre d'Estat, noves activitats de manteniment de la pau i discussió sobre la representativitat de determinats òrgans.

## Nous Estats, molts actors

Per una part, la desintegració de la Unió Soviètica, de Txecoslovàquia i de Iugoslàvia ha propiciat l'aparició de nous Estats que s'han integrat com a membres de les Nacions Unides a partir de 1992: Armènia, Azerbaidjan, Geòrgia, Kazastan, Kirguizistan, la República de Moldàvia, Tayikistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Bòsnia i Herzegovina, Croàcia i Eslovènia.

El problema de treballar amb molts actors estatals per una organització pensada i estructurada amb un altre disseny mundial no és fàcil de resoldre. De fet, el sistema de les Nacions Unides consisteix en més de trenta òrgans, cossos, programes i fons la característica principal dels quals és la manca d'un òrgan central de coordinació de les activitats i d'establiment de prioritats. De la mateixa manera, hi ha centenars d'organismes intergovernamentals que actuen en els mateixos camps que les Nacions Unides; també hi ha organitzacions no-governamentals, organismes sense ànim de lucre i corporacions multilaterals.

Aquest increment del nombre d'actors planteja grans interrogants sense resposta en l'actualitat: com pot funcionar, per exemple, l'UNCTAD sense la participació d'aquestes empreses multinacionals, o bé les institucions financeres de les Nacions Unides sense els bancs? És a dir, com ha d'enfrontar l'ONU, un organisme la base del qual és l'Estat, el treball amb molts actors no estatals en un Món tan interdependent? De la mateixa manera ens podem preguntar com pot treballar l'ONU amb cossos estatals desintegrats o en fase de consolidació. És la seva estructura, creada per un Món amb una cinquantena de països membres, útil per a un organisme amb més de 170 membres?

cional de l'organització. Efectivament, la pràctica dels grans països en la defensa dels seus interessos no s'ha correspost amb els grans fins que promou l'organització. Malgrat els intents protagonitzats per determinats organismes vinculats a les Nacions Unides i a les pròpies iniciatives de l'Assemblea General, s'ha potenciat des dels organismes importants —Banc Mundial, Fons Monetari Internacional— un tipus de política econòmica i de models de desenvolupament directament relacionats amb els interessos de les grans potències d'economia de mercat i de grans companyies transnacionals, en detriment d'altres possibles opcions.

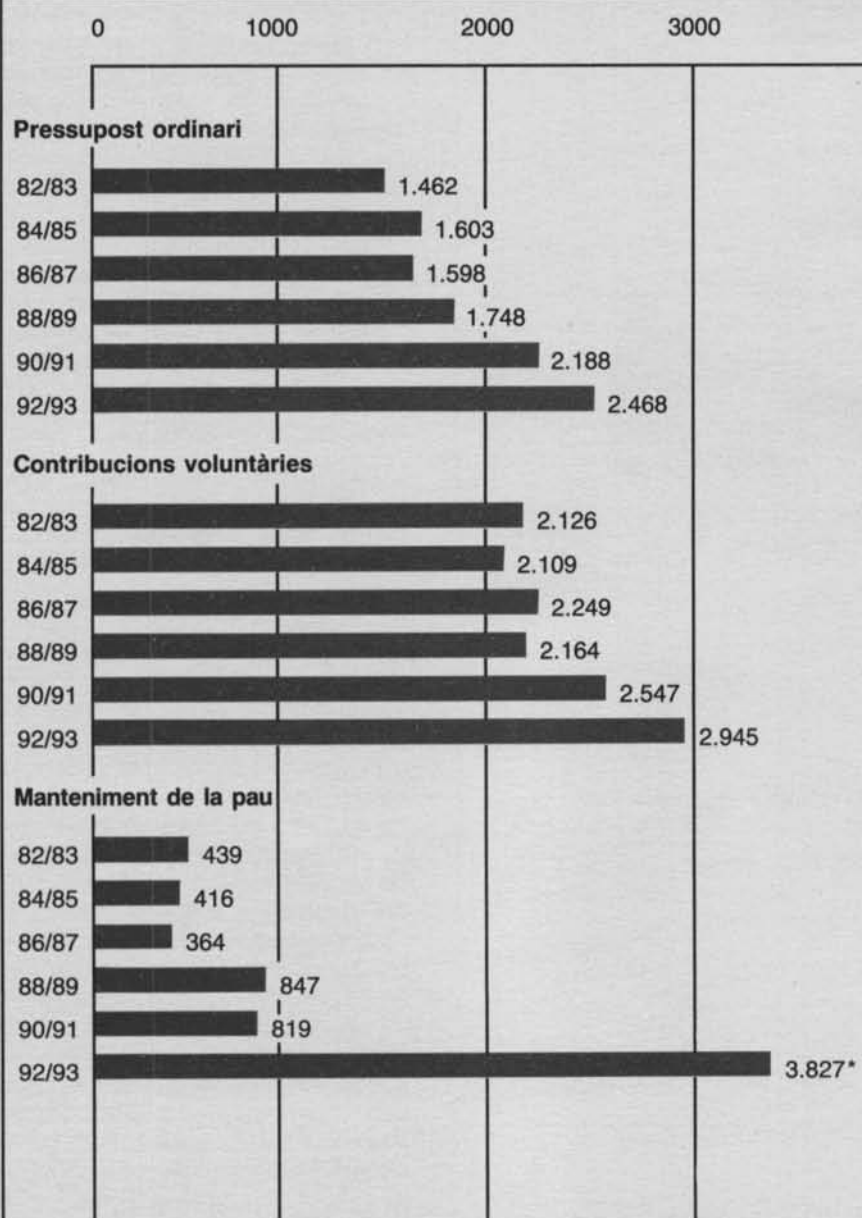
D'altra banda, al fet de la bipolarització mundial no permetia l'emergència d'un sol model de referència capaç de representar l'ideal de progrés, ni en

el camp econòmic ni en el social.

Tampoc va contribuir a la bona marxa de l'organització el problema financer, ja present en els orígens de l'ONU. El pressupost es nodreix de les contribucions individuals de països, segons el criteri de capacitat real de pagament establerta per l'Assemblea General. Tenint en compte que gairebé el 50% dels diners provenen dels cinc països permanents del Consell de Seguretat i que més del 15% és aportat per Alemanya i el Japó, és lògic pensar que el principi de «qui paga mana» es pot fer extensiu a les activitats de l'organització. Aquest problema adquiriria plena importància a la dècada dels vuitanta quan Estats Units va decidir al 1985 reduir un 25% la seva aportació al pressupost de l'Organització per desacord amb les seves activitats. El ma-



**Creixement de les despeses bianuals de l'ONU**  
(en milions de dòlars)



\* L'ONU va gastar, aproximadament, 1.400 milions de dòlars en operacions de manteniment de la pau durant el 1992. La quantitat a d'alt assenyalada es basa en les despeses fins el desembre de 1992 i en les estimacions per a les noves activitats projectades pel 1993.

Font: *Financing an effective United Nations: a report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*. Ford Foundation, 1993.

## El Consell de Seguretat i el manteniment de la pau

Els esdeveniments dels anys 1989-90 van fer pensar en l'inici d'una nova època de superació dels antagonismes entre blocs, el que es va anomenar «nou ordre mundial», proclamat per l'única superpotència —almenys en el terreny polític-militar— que encara existeix: els Estats Units.

Lògicament, aquests canvis van pro-

duir efectes espectaculars en la mecànica de funcionament de l'ONU, especialment pel que fa referència al Consell de Seguretat, tot i a l'espera d'una reforma de la Secretaria General i d'altres estructures i mecàniques de funcionament al si de l'organització.

Es va posar fi a la precedent situació d'«impasse» i la pràctica va fer aparèixer un nou consens entre els cinc membres permanents (o millor dit, entre quatre membres —Regne Unit,

França, Estats Units i Rússia— més el «quid pro quo» xinès de no obstaculitzar les decisions del Consell a canvi d'una certa normalització de les seves relacions exteriors després del Tiannamen) per utilitzar el Consell com a òrgan de diplomàcia preventiva, amb tasques de manteniment de la pau i d'accions humanitàries. D'aquesta manera, el nou i més fort poder del Consell de Seguretat es va entendre com a signe de la nova utilitat de les Nacions Unides.

És ben cert que al llarg de la seva història, les Nacions Unides no havien estat mai tan orientades com ara a l'acció, ni havien desenvolupat tantes activitats ni s'havia esperat que responguessin a necessitats tan immediates i tan arriscades. Aquest nou paper possibilita el renaixement d'unes Nacions Unides noves per a una nova era internacional.

Com a exemple, val a dir que el Consell de Seguretat durant el 1987 es va reunir 49 vegades, mentre que durant els primers sis mesos de 1992 va celebrar 81 sessions oficials. El 1987 va haver-hi 360 consultes bilaterals, dada poc rellevant si la comparem amb les 598 consultes celebrades durant la primera meitat de l'any 1992. I encara un altre exemple significatiu: al 1987 el Consell va aprovar 14 resolucions; a la primera meitat de l'any 1992 ja n'havia aprovat 46.

Igualment, el Consell de Seguretat ha augmentat de forma molt important les seves tasques de manteniment de la pau, no tant producte d'una més alta inestabilitat internacional, sinó de la consideració que la solució de certs conflictes és un punt prioritari a l'agenda internacional. Si bé entre 1948 i 1987 es van implementar 13 operacions d'aquest tipus, a partir de 1988 hi ha hagut 13 operacions més, a afegir a les 5 que continuaven del període anterior. No obstant, els recursos disponibles no han anat paral·lels a la ràpida expansió de les activitats i les Nacions Unides no podran mantenir en el futur aquestes missions sense contribucions especials dels seus membres. Tal vegada és important mencionar que, per exemple, l'ACNUR (l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats) ja no disposa de diners per continuar les seves activitats.

## La crítica a la representativitat del Consell de Seguretat

Els fets demostren que el sistema de les Nacions Unides funciona bé quan hi ha consens entre els seus membres, però queda paralitzat quan aquest con-

**Pressupost de les Nacions Unides i de programes afiliats de 1992  
per fonts de finançament (milers de dòlars)**

| Programa   | Pressupost Ordinari | Contribucions de països al manteniment de la Pau | Contribucions voluntàries | Total            |
|--|---------------------|--|---------------------------|------------------|
| <b>Nacions Unides</b>  |                     |  |                           |                  |
| Secretaria General, Assemblea General i d'altres                     | 17.931              | 0  | 1.801                     | 19.732           |
| Assumptes polítics i del Consell de Seguretat                        | 11.438              | 0  | 47                        | 11.435           |
| Operacions de Manteniment de la Pau                                  | 32.797              | 1.327.000  | 30.800                    | 1.390.597        |
| Temes especials: Palestina, Desarmament, Descolonització i Apartheid | 21.482              | 0  | 12.671                    | 34.153           |
| Justícia i Dret Internacionals                                       | 24.519              | 83   | 1.494                     | 26.096           |
| Desenvolupament Econòmic   | 287.257             | 0  | 265.813                   | 553.070          |
| Medi Ambient i Drogues   | 15.757              | 0  | 269.268                   | 285.025          |
| Drets Humans   | 12.109              | 0  | 6.200                     | 18.309           |
| Refugiats i Ajut Humanitari  | 37.284              | 0  | 956.209                   | 993.493          |
| Informació   | 50.497              | 0  | 3.000                     | 53.497           |
| Administració i altres despeses                                      | 506.973             | 6.037  | 18.459                    | 531.469          |
| Personal   | 163.447             | 0  | 0                         | 163.447          |
| <b>Total despeses</b>  | <b>1.181.191</b>    | <b>1.333.120</b>                                 | <b>1.565.762</b>          | <b>4.080.373</b> |
| <b>Programes Afiliats</b>  |                     |  |                           |                  |
| PNUD   | 0                   | 0  | 241.000                   | 241.000          |
| FNUAP  | 0                   | 0  | 55.305                    | 55.305           |
| UNICEF   | 0                   | 0  | 896.000                   | 896.000          |
| <b>Total ONU més afiliats</b>  | <b>1.181.191</b>    | <b>1.333.120</b>                                 | <b>2.758.067</b>          | <b>5.272.678</b> |

Font: *Financing an effective United Nations: a report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*. Ford Foundation, 1993.

sens no existeix. Donat que la Carta fundacional permet un alt grau de flexibilitat, el funcionament depèn de la voluntat política dels Estats membres.

No obstant, així com a nivell pressupostari no tots els Estats són iguals, a nivell polític les diferències entre Estats també són presents i fins i tot s'incrementen.

Quan parlem de les Nacions Unides hem d'acceptar com a fet inqüestionable que el Consell de Seguretat és l'òrgan més important. La seva estructura

deixa la presa de decisions, tan importants com la utilització de la força per mantenir la pau, en mans d'un grup de membres permanents que imposen les seves prioritats i percepcions del Món a l'òrgan principal de les Nacions Unides. És a dir, que el Consell de Seguretat no és un òrgan de representació política, sinó un club de grans potències.

Les crítiques, respecte a la manca de democràcia al si de l'òrgan central de l'ONU, es podrien dividir en tres grups.

El primer fa referència als objectius del Consell: el manteniment de la pau i la seguretat internacionals. Durant molts anys les seves funcions es van veure distorsionades per la Guerra Freda, però, una vegada s'ha superat aquesta fase històrica, resta per veure si el Consell és capaç de tornar al punt de partida inicial. Els dubtes se centren en la qüestió de discernir si aquestes grans potències victorioses de la Segona Guerra Mundial, que al 1945 realment «representaven» diferents models

**Relació entre les despeses militars pròpies i les destinades a operacions de manteniment de la Pau, 1991 (en dòlars)**

|                      |                  |
|----------------------|------------------|
| Rússia               | 3.714 a 1        |
| Xina                 | 2.520 a 1        |
| Estats Units         | 2.016 a 1        |
| Regne Unit           | 1.441 a 1        |
| França               | 1.096 a 1        |
| Turquia              | 15.911 a 1       |
| Itàlia               | 1.204 a 1        |
| Espanya              | 944 a 1          |
| Alemanya             | 868 a 1          |
| Síria                | 114.562 a 1      |
| Iraq                 | 108.622 a 1      |
| Israel               | 21.821 a 1       |
| Aràbia Saudita       | 15.204 a 1       |
| Pakistan             | 47.522 a 1       |
| Índia                | 19.816 a 1       |
| Japó                 | 574 a 1          |
| Sudan                | 168.645 a 1      |
| Marroc               | 30.550 a 1       |
| Honduras             | 41.955 a 1       |
| Cuba                 | 24.839 a 1       |
| Mèxic                | 717 a 1          |
| <b>TOTAL MUNDIAL</b> | <b>1.877 a 1</b> |

Font: *Financing an effective United Nations: a report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*. Ford Foundation, 1993.

político-socials i podien «controlar» certes àrees d'influència, continuen mantenint aquest status. Pel que fa als casos de Rússia i Xina, els països que han assumit un rol menys actiu com a conseqüència dels problemes interns, la resposta sembla ser negativa.

Un segon grup de crítiques provenen de països del Nord, molt desenvolupats, grans potències sectorials o regionals, que acusen el Consell d'escassa representativitat i capacitat per exercir influència: és el cas del Japó i d'Alemanya; Estats que, a més, proporcionen individualment més diners que França o el Regne Unit —per mencionar dos casos de membres permanents— a l'Organització. Malgrat l'existència de

diverses propostes per ampliar o modificar l'estructura del Consell, mai s'ha arribat a cap acord respecte a la incorporació de nous països.

El tercer grup, directament relacionat amb l'anterior i que, de fet, és una de les causes per explicar la no ampliació del Consell, es el constituït per les crítiques fetes des de països del Tercer Món. Aquestes no solament qüestionen la representativitat del Consell, proposant la incorporació d'altres països segons criteris, per exemple, continentals, sinó també el dret d'una organització intergovernamental sense poders supranacionals a posar en dubte la validesa universal del principi de no intervenció, norma fins ara bàsica de convivència entre Estats, per a mantenir un cert ordre internacional.

Les implicacions concretes d'aquestes crítiques queden resumides en l'actuació de les Nacions Unides durant la Guerra del Golf, la crisi tancada més recent que ha implicat a l'Organització.

Efectivament, la crisi del Golf del 1990-91 va esclatar paral·lelament a la proclamació d'un nou ordre internacional pels Estats Units. Degut al protagonisme d'aquest país durant la crisi, moltes crítiques han remarcat la utilització del Consell de Seguretat com a mecanisme per a legitimitzar internacionalment intervencions armades no totalment consensuades a nivell de comunitat internacional, i com a òrgan mediatitzat pels interessos particulars dels Estats.

Sense voluntat de tancar un debat que romandrà obert durant els propers anys, caldria reflexionar sobre alguns fets que es van produir en aquesta crisi. En primer lloc, l'Assemblea General de l'ONU va veure el seu paper disminuït a favor del Consell i, més greu encara, van existir enormes pressions per a aconseguir que la situació al Golf no es tractés al seu si, marginant, per tant, de la decisió «internacional» un nombre molt significatiu d'Estats.

En segon lloc, el Consell de Seguretat va donar un xec en blanc a la coalició internacional sense demanar responsabilitats ni obligacions corresponents. A més a més, tampoc es va crear un comandament unificat. És cert que el Consell de Seguretat va aprovar l'ús de la força per resoldre la crisi (la resolució 678 de 29 de novembre de 1990), però ni el Consell ni el Secretari General disposaven d'instruments adequats per a controlar l'ús d'aquesta força. Per tant, van ser marginants en l'evolució i posterior solució

político-militar de la crisi. Com a dades d'interès, cal mencionar que, pel fet de votar la resolució 678, Etiòpia, Zaire, Xina, l'URSS i Egipte (tots ells membres del Consell de Seguretat en aquell moment) van rebre compensacions econòmiques i financeres del Banc Mundial i d'altres països. Al mateix temps, en una clara demostració de cinisme, el representant d'Estats Units a l'ONU va estendre un xec al Secretari General per valor de 187 milions de dòlars en concepte de quotes endarrerides.

## Conclusions

Com hem vist, doncs, les grans crítiques fetes al sistema de Nacions Unides, centrades en el seu màxim òrgan, el Consell de Seguretat, fan referència a la necessitat de revisar tant la representativitat del mateix com els instruments que poden fer possible el manteniment de la pau i la seguretat. La fi de la Guerra Freda ha posat de manifest les contradiccions d'un model producte d'un altre context internacional menys complex i ha evidenciat la necessitat d'abordar temes pendents com ara la reestructuració de l'organització a tots nivells i la manera d'actuar en moments de crisi. Una reorganització que haurà d'incorporar els punts de vista de nous països si pretén ser fidel als principis de pau, justícia, respecte pels Drets Humans i pel Dret Internacional i progrés social que la van generar.

## Referències bibliogràfiques

- *Basic Facts about the United Nations*. Department of Public Information. New York, United Nations, 1987.
- «The United Nations: Past and present. The United Nations at a Critical Crossroads. Time for the South to act». *South Centre*, October 1992, Geneva.
- Boutros BOUTROS-GHALI, *Memòria del Secretari General sobre l'activitat de l'organització*. Barcelona, Nacions Unides, Centre UNESCO de Catalunya, Associació per a les Nacions Unides a Espanya, 1992.
- A.J.R. GROOM, «Reflections on a Changing System» in P. TAYLOR, A.J.R. GROOM (Eds.) *Global Issues in the United Nations' Framework*. London, MacMillan, 1989.
- Ramón PANIAGUA «La guerra de Corea y el conflicto del Golfo Pérsico: dos supuestos prácticos del uso incorrecto de una fuerza armada desde Naciones Unidas» en *Anuario Internacional CIDOB 1991*. Barcelona, Fundació CIDOB, 1992, pp. 365-374.

\*Professora de Relacions Internacionals (UAB)